International Development Information Centre

❖ ❖ E X P R E S S ❖ ❖

No. 7 Outlook on Development Issues September, 1995

Trade vs. Environment: Looking for Compromise

Are we to believe trade is intrinsically anti-environmental? Or are traders being wrongly accused, and hampered by onerous environmental practices?

Must the forces behind trade and the environment function totally at cross purposes? Or are there grounds for shaping a better arrangement?

Looking to the positive, economists and environmentalists share a common perspective. Both groups believe in systems of interdependent relations, which are vulnerable to external interferences. Both are concerned about the efficient use of scarce resources. And both understand compromise — making trade-offs to effect improvements (often without clearly defined costs and benefits).

Ultimately, both groups want to make our planet a better place to live. Their strategies for achieving this goal, however, have drifted apart. Looking to the global forum, their conflicting views could have far reaching effects — potentially impacting all the world's nations and ecosystems.

International trade viewed through an environmentalist's lens can appear rather sinister. Trade is seen as an anti-environmental force driven by the desire for increased profits, jobs, consumption and production, which irrevocably leads to the detriment of earth's natural environment.

Free traders, on the other hand, regard some of environmental agenda with distrust. They point to:

- the dangers of protectionism (blocking foreign producers from entering domestic markets under the guise of politically correct environmentalism), and
- the use of trade penalties, to enforce unilaterally determined environmental standards on others.

Such practices are seen as harming our already fragile world trading system. Will they undermine the long and painful years GATT spent to achieve some success in promoting global trade liberalization?

This EXPRESS attempts to untangle these separate views and analyze their significance and validity. Moreover, we try to reconcile the arguments of both sides.

Is Trade a Culprit?

For environmentalists, economic activities cause pollution, increase the use of non-renewable resources like fossil fuels, minerals, and exploit renewable resources like water, air and forests beyond their replenishment levels. They surmise then that international trade in promoting such activities can only be harmful to the environment.

Looking at the impact of NAFTA, manufacturing opportunities in Mexico are expected by some to increase air and water pollution in the Mexican-US border regions. Others link liberalized cassava exports to the European Community with soil erosion in Thailand, and trade liberalization in Ghana with deforestation problems.

To these allegations, free traders retort that the results have nothing to do with trade. Rather, the problem arises because environmental resources, unlike other factors of production (say capital and labour) are not properly priced in the markets. Because consumers do not bear the true cost of environmental resources, they tend to over-exploit such resources.

Français au verso

Ineffective pricing decisions can cause:

- ❖ market failures when a resource may not have a market price at all (e.g. soil erosion on farm lands without tenure), or
- ❖ over-exploitation due to non-compensatory pricing of resources (e.g. government subsidization of the water, energy, fertilizer supplies or the imposition of inadequate stumpage fees).

Trade restrictions are only justified when environmental damage is directly and conclusively caused by trade. Free traders contend that the rules of GATT, in fact, facilitate such action. This is true for trade in toxic waste, endangered species and other pollutant carrying products that harm the human, animal, or plant life or health or threaten conservation of exhaustible natural resources. To eliminate environmental damage efficiently, the source of the problem should be identified and steps taken to internalize the environmental costs by getting the polluter to pay.

When environmental damage is not directly attributed to trade, restricting trade would not correct the problem. Rather it could have an indirect and uncertain effect on the use of environmental resources.

Calls from environmentalists in industrialized countries to ban tropical timber trade to stop deforestation may have resulted in over-exploitation of this resource in some instances. In Indonesia, for example, export taxes, and later the log export ban during the 1980s, increased the profitability of domestic wood producers (particularly in the furniture industry). This promoted rapid entry into this industry and created inefficient, high-cost production methods. This may indicate how trade policy can be a dangerous instrument for remedying environmental problems.

GATT (1992) documents other ways in which trade restrictions could backfire environmentally:

- ❖ import restrictions on timber can reduce demand and price, potentially forcing exporting countries to cut more trees to maintain export revenues, and
- ❖ falling prices can decrease the value of standing timber, reducing the incentive to manage the remaining forests or to undertake reforestation (e.g. Ecuador).

Hence, where trade is not the direct cause of an environmental problem, trade restrictions may prove counter productive, creating distortions in other areas, or having a backfiring effect leading to more damage to the environment.

Trade: Pro-Environment Features

Surprisingly for some environmentalists, trade can act positively to enhance the environment.

Eliminating Distortions

Trade liberalization measures, in some cases, may directly enhance the environment by removing policy failures that triggered environment damage.

European and North American agricultural subsidies intensify farming on marginally productive and environmentally sensitive lands, often using chemicals to boost crops. This has distorted trade flows and created severe environmental damage. For instance, pesticide and fertilizer 'loadings' have rendered all of the ground water in the Netherlands polluted. Efforts at the recent Uruguay round of GATT to liberalize agricultural trade by removing subsidies should benefit the environment.

Fewer Resources

International trade promotes efficiency in production and in the use of resources. This allows more output to be produced with fewer inputs.

Clean Technology Transfers

Liberal trade can promote a cleaner environment, as evidenced in countries where:

- ❖ locally produced high-sulfur coal has been replaced by imported, low-sulfur coal, and where

❖ cheaper and less polluting thermo-mechanical pulping processes have been adopted.

Creating Wealth

Belief in the negative relationship between economic activity and environment quality is overwhelming amongst environmentalists:

❖ chemical fertilizer and pesticide use became hazardous with agricultural intensification (due to increasing populations and incomes).

❖ acid rain and ozone depletion (from untreated emissions) started with the industrial revolution.

Environmentalists point to such seemingly damning evidence to support their call for "zero economic growth" to protect the environment.

Economists, however, associate higher incomes with environmental improvements — arguing that poor people are preoccupied with survival and cannot afford to worry about environmental degradation. Despite higher emission levels, air and water qualities are generally higher in the OECD countries than in LDCs. Both the Brundtland Report and Agenda 21 of the Earth Summit (Rio) conclude that:

❖ environmental protection and long-term sustainable growth are complementary, and

❖ prosperity promoted by trade leads to environmental improvements.

Trade Magnifies Both Good and Bad

Regardless of what factors are at fault, the pressing reality is that distortions created by market and policy failures prevail in the global economy. Therefore we must ask: In the presence of such distortions, does trade exacerbate environmental damage?

GATT sees trade as a "magnifier". If the policies necessary for sustainable development are in place, trade promotes development that is sustainable. Conversely, if such policies are lacking, trade may contribute to a skewing of development in an environmentally damaging direction (also true for most other economic activities in the country). Case studies show how trade liberalization efforts in Ghana and Nigeria resulted in extensive forest clearing to grow cocoa and cotton cash crops, simply because there were no clearly defined land titles.

Liberalization: Threatening Environmental Regulations?

Will the rules of free trade override legitimate environment regulations, thus inhibiting a country from setting environmental standards above established norms? Must countries pursuing superior regulations be exposed to GATT scrutiny?

In principle GATT lets a country enforce any regulation that does not unduly discriminate against foreign suppliers. Governments are allowed to enforce recycling requirements, pollution taxes, ceilings on industrial emissions and any other policy that is not unjustifiably discriminatory. At the same time, these rules prevent countries from setting environmentally-based product standards that are easily met by home producers but not by foreigners.

Even if a country's environment regulations are discriminatory to foreign suppliers, it may still be consistent under GATT. Article XX is permissive, if the regulation is "necessary to protect human, animal, or plant life or health" or "relating to the conservation of exhaustible natural resources". These rules separate legitimate environment regulations from illegitimate trade barriers.

GATT rules grant a broad scope to countries to pursue their own environment regulations. While nations have promulgated tens of thousands of environment regulations, only a few have been found to be discriminatory and judged to be inconsistent with the GATT.

Standards and Competition

Many environmentalists fear that countries with low environment standards can gain a competitive advantage in global markets. With higher standards, producers may have to bear a fuller cost of pollution abatement. Also, countries with low standards could attract "dirty" industries trying to escape high standard countries. Such inequities are seen by some as creating as a general disincentive to pursue higher environmental standards.

To combat such situations, environmentalists advocate:

- countervailing duties to offset the cost disadvantage producers may suffer, or
- outright import bans if the offenders do not raise their standards in compliance.

Free traders disagree. They argue that environment conditions and assimilative capacities vary from country to country depending on climate, weather patterns, resource endowments, population densities, and above all the level of economic development. They maintain that international differences in environment standards are perfectly natural, and it is in the jurisdiction of a sovereign nation to design its own set of environmental regulations.

Trade sanctions to coerce acceptance of high standards of foreign countries, may very well amount to imposing one's ethical preferences on others. For example, the US unilaterally restricted the importation of tuna from Mexico because fishing with purse-seine nets that kill dolphins was opposed by US environmentalists. Yet this questioned the legitimacy of putting the lives of dolphins ahead of Mexican fishermen, whose very survival can be threatened by such regulatory action. In such cases, LDCs accuse rich countries of "eco-imperialism".

Empirical studies have shown that environment costs amount to a very small share of output value, about one-half percent for all US industries in 1988. For the most-polluting industries, the share is only three percent. It is doubtful such low margins of cost differentials would create a competitive edge or attract foreign investments to "pollution havens". Rather, the World Bank brings evidence that it is cheaper for multinational corporations to use the same technologies as they do in industrial countries — offering significant potential for environmental improvements.

On the other hand, some anecdotal evidence shows that industries, burdened by above-average pollution control costs, may relocate due to environment factors. A study by OECD (1991) attributed poor environment standards as the reason for relocating textiles and leather tanning industries ("dirty" industries) in developing countries. However, the labour intensive nature of these industries may suggest relocation had more to do with the lower wages prevalent in those countries than any other reason.

International Concern about Local Problems

Free traders do recognize some genuine conflicts between trade and the environment. To understand and resolve them, they draw a distinction between two types of environment problems: those that have inherently domestic impact; and those with transnational impact. If Peru pollutes a lake lying within its borders, for example, the problem will be domestic. But if it pollutes the Amazon, the problem can become transnational. Other cases of transnational pollution, are acid rain, greenhouse gases, and depletion of the ozone layer, where industrial emissions of one country will have effects on others.

Why then do inherently domestic environmental questions create international concern? The real reasons have nothing to do with the environment. Rather, businesses and labour unions fear that rival countries gain a competitive edge if these governments maintain lower standards.

Transnational Pollution: Recourses

In the event of transnational pollution, free traders agree that the injured party may have a case for trade retaliation. Countries that are affected by acid rain may demand that the polluter stop the offending activity (excessive coal burning), or pay compensation

for the injury. If this fails, the injured party may use trade restrictions to induce the polluting country to stop excessive coal burning activities or to pay compensation.

However, as such cases do not involve trade in products that carry the pollution across borders, current GATT rules do not accommodate this type of environment injury. Rather, disputes must be resolved through other multilateral agreements.

The emphasis on multilateral agreements over unilateral actions is important. Unilateral decisions have a bias as to who defines the environment standards. In the tuna conflict between the US and Mexico, one party's source of environmental damage was another's bread and butter. Worse, unilateral action restricting trade might trigger retaliation by the other party, leading to "trade wars" — without contributing to any environment conservation.

Multilateral Agreements

It is estimated that there are over 150 multilateral environment agreements, of which less than 20 have trade provisions and of these, only two discriminate against non-signatories. Environmentalists are suspicious that GATT rules might be used to override the trade provisions in these international agreements. However, most GATT experts argue that GATT would not likely interfere with widely supported international environment agreements . But some do concede that there is ambiguity over how a GATT member — that is not a signatory to an environment agreement — should handle the conflicting obligations under the trading rules and environment agreements.

When an environment agreement allows more restrictive trade restrictions to be imposed on non-signatories than on signatories, doubt is cast on GATT compatibility of some trade provisions. If a GATT member, who is a non-signatory to a Protocol is harmed by this clause, it has the right to appeal to GATT (as the protocol has violated the non-discriminatory clause of GATT).

The GATT proposes two solutions to avoid such conflicts. First, rather than using trade restrictions for reasons that have nothing to do with trade, seek cooperative solutions through the agreements. Second, use carrots instead of sticks. It is more appropriate for these agreements to be backed by financial compensation and technology transfer, making it easy for countries to adhere to the standards stipulated, than threatening with trade sanctions.

Ecolabelling

In this age of environment conscious consumerism, ecolabelling has proven to be a very effective way to resolve some environment problems without violating the GATT regulations. Under this scheme, products are permitted to be imported and sold in domestic markets, but required to provide consumer information about possible environmental harm related to the product. Then, the final decision to buy the product lies with the consumer.

Extreme, full consumer boycotts — as threatened for tropical timber — can produce undesirable outcomes. The abrupt loss of export markets can lead to the conversion of forests to other uses or divert forest production to the more inefficient domestic market. Ecolabelling, alternatively, allows production to adjust to more sustainable management of the natural resources.

Conclusion

Both the environmentalists and free traders care just as much as the other about the planet's future and the quality of life, but they disagree about the means. The environmentalists tend to favour restrictions on trade in order to curb economic growth and resource depletion, protect higher environmental standards, and eliminate environmentally lax production methods. The free traders, on the other hand, argue trade restrictions are legitimate if trade is the direct cause of the environmental damage, or if restriction is the last resort to enforce an international agreement concerning transnational pollution.

Both parties acknowledge the inadequacy of some of the existing trading rules to handle some of the global environmental problems. Both recognize the urgent need for international environment agreements to fill the gap. This consensus creates an

enormous opportunity for the collective strength of both parties to focus on the common goal of making our planet a better place to live.

For More Information

Should you require further information on this topic , please contact IDIC Client Services at 953-1035, or come to the 8th floor. On request, one of our service representatives will be happy to perform a customized search of our information systems to respond to your individual needs.

Research for this EXPRESS was performed by Shamika Sirimanne, an economist.

IDIC EXPRESS is produced to contribute to CIDA's realization of knowledge-based and continuous learning objectives. Our intent is to facilitate learning by providing reader access to consolidated information from significant works on critical topics and issues.

The contents of these circulars should in no way be viewed as modifying or updating any of the Agency's existing policies. IDIC seeks to be neither definitive nor prescriptive.

Centre d'information sur le développement international

❖ ❖ E X P R E S S ❖ ❖

N° 7 Aperçu des questions relatives au développement Septembre 1995

Commerce et environnement : à la recherche d'un compromis

Faut-il croire que le commerce est intrinsèquement opposé à l'environnement? Ou bien les commerçants sont-ils faussement accusés et gênés par des pratiques environnementales très dispendieuses?

Les forces qui sous-tendent le commerce et l'environnement doivent-elles obligatoirement fonctionner dans l'opposition la plus complète? Y a-t-il possibilité d'en arriver à une meilleure façon de fonctionner?

Côté positif, les économistes et les écologistes partagent une perspective commune. Ces deux groupes croient en des systèmes de rapports interdépendants qui sont vulnérables aux interférences extérieures. Ces deux groupes se préoccupent de l'utilisation efficace de ressources fort rares, et ils comprennent la nécessité d'en arriver à des compromis — le fait de conclure des échanges pour réaliser des améliorations (souvent en l'absence d'une étude de rentabilité précise).

En dernière analyse, les deux groupes veulent transformer notre planète afin d'en faire un meilleur foyer pour l'humanité. Cependant, leurs stratégies pour réaliser cet objectif roulent sur des voies divergentes. Si l'on tient compte du contexte mondial, leurs vues divergentes peuvent entraîner des effets très graves pouvant éventuellement affecter l'ensemble des pays et des écosystèmes mondiaux.

Selon la perspective écologiste, le commerce international semble plutôt sinistre. On perçoit le commerce comme étant une force anti-environnementale basée sur le désir de profits accrus, d'emplois, de consommation et de production, ce qui entraîne irrévocablement la détérioration du milieu naturel de la planète.

D'autre part, les tenants du libre-échange envisagent avec méfiance certains programmes écologistes. Ils font ressortir les points suivants :

- les dangers inhérents au protectionnisme (le fait d'empêcher les producteurs étrangers d'avoir accès aux marchés domestiques prétextant un écologisme inspiré de la «rectitude politique»),
- l'emploi de peines commerciales pour imposer à d'autres des normes écologiques fixées unilatéralement.

On perçoit de telles pratiques comme nuisant au régime mondial de commerce déjà fragile. Celles-ci mineront-elles les longues et douloureuses années que les pays du GATT ont passées à réaliser la promotion de la libéralisation des échanges commerciaux à l'échelle mondiale?

Le présent numéro de l'EXPRESS tente de tirer au clair ces prises de position distinctes et d'analyser leur signification et leur validité. De plus, nous tentons de rapprocher les arguments étayés selon les deux perspectives.

Le commerce est-il à blâmer?

Pour les écologistes, les activités économiques causent la pollution, accroissent l'utilisation des ressources non renouvelables telles que les carburants fossiles, les minéraux, et exploitent les ressources renouvelables telles que l'eau, l'air et les forêts en deçà de leurs niveaux de remplacement. Ces personnes prennent alors pour acquis que le commerce international à la base de telles activités doit être nuisible pour l'environnement.

Quant aux répercussions de l'ALENA, certains s'attendent à ce que les perspectives de fabrication au Mexique accroissent la pollution de l'air et de l'eau dans les régions frontalières Mexique-É.-U. D'autres établissent un lien entre la libéralisation des exportations de manioc à la Communauté européenne et l'érosion du sol en Thaïlande d'une part, et la libéralisation du commerce au Ghana avec certains problèmes de déforestation, d'autre part.

English Overleaf

Les tenants du libre-échange rétorquent que de tels résultats n'ont rien à voir avec le commerce; le problème se présente plutôt parce que les prix des ressources environnementales, à l'encontre des autres facteurs de production (notamment le capital et la main-d'oeuvre), n'est pas correctement fixé dans les marchés. Les consommateurs tendant à surexploiter ces ressources puisqu'ils n'ont pas à défrayer le coût véritable des ressources environnementales.

Des décisions inefficaces en matière de tarification peuvent causer :

- ❖ l'échec d'un marché lorsqu'une ressource peut ne pas avoir été tarifiée commercialement (p. ex., l'érosion du sol se produisant dans les terres agricoles appartenant à d'autres), ou
- ❖ une surexploitation due à une tarification non compensatoire des ressources (p. ex., des subventions gouvernementales en ce qui touche l'eau, l'énergie, les engrais ou l'imposition de droits de coupe).

Les restrictions commerciales ne sont justifiées que lorsqu'un dommage environnemental est directement et définitivement attribuable au commerce. Les tenants du libre-échange soutiennent que les règlements du GATT facilitent effectivement de telles actions. Cela est vrai pour le commerce des déchets toxiques, des espèces menacées et d'autres produits polluants susceptibles de nuire à l'être humain, aux animaux, aux plantes, à la santé, ou encore de menacer la conservation des ressources naturelles non renouvelables. On devrait identifier la cause du problème pour éliminer efficacement tout dommage à l'environnement, en plus de prendre des mesures pour intérioriser les coûts environnementaux en s'assurant que le pollueur défraie la note.

Lorsque les dommages environnementaux ne sont pas directement attribuables au commerce, le fait de restreindre ce dernier n'est pas susceptible d'éliminer le problème, mais cela peut entraîner un effet indirect et une incertitude quant à l'utilisation des ressources environnementales.

Les propositions écologistes faites par les pays industrialisés d'interdire le commerce du bois tropical pour stopper la déforestation peuvent bien dans certains cas avoir entraîné une surexploitation de cette ressource. Ainsi, en Indonésie, les taxes à l'exportation et subséquemment l'interdiction d'exporter des billes de bois pendant les années 1980 ont rehaussé la marge de profit des producteurs de bois domestique (tout particulièrement dans l'industrie du meuble). Cette situation a stimulé l'arrivée massive d'intéressés dans cette industrie et implanté des méthodes de production dispendieuses et inefficaces. Cela démontre comment les politiques commerciales peuvent constituer un instrument dangereux pour la solution des problèmes environnementaux.

L'accord du GATT (1992) fait ressortir d'autres façons dont les restrictions commerciales peuvent avoir des effets environnementaux indésirables :

- ❖ les restrictions liées à l'importation de bois d'oeuvre peuvent réduire la demande et les prix, ce qui peut éventuellement forcer les pays exportateurs à abattre un plus grand nombre d'arbres afin de maintenir leurs revenus à l'exportation, et
- ❖ la chute des prix peut réduire la valeur des arbres non abattus, ce qui réduit l'intérêt à l'égard de la gestion des forêts vierges ou de la reforestation (p. ex., en Équateur).

Il s'ensuit que lorsque le commerce ne cause pas directement un problème écologique, les restrictions commerciales peuvent s'avérer improductives, créer des effets secondaires dans d'autres secteurs, ou même entraîner un effet négatif pouvant endommager davantage l'environnement.

Le commerce : aspects pro-environnement

Fait surprenant pour certains écologistes, les effets du commerce peuvent avoir des conséquences positives sur l'environnement.

Élimination des déformations

Dans certains cas, les mesures de libéralisation du commerce peuvent directement rehausser l'environnement en éliminant certaines mauvaises politiques ayant causé des dommages environnementaux.

Les subventions agricoles prévues en Europe et en Amérique du Nord intensifient les activités agricoles sur les terres marginalement productives et écologiquement délicates, où des engrais chimiques sont souvent employés pour améliorer les récoltes. Cette situation a déformé les échanges commerciaux et causé d'importants dommages environnementaux. Par exemple, l'utilisation excessive de pesticides et d'engrais a pollué toute la

nappe phréatique aux Pays-Bas. Les efforts déployés lors des récents pourparlers du GATT en Uruguay pour libéraliser le commerce agricole en éliminant les subventions devraient se traduire par un milieu amélioré.

Diminution des ressources

Le commerce international appuie l'efficacité de la production et de l'utilisation des ressources. Cela entraîne une augmentation des résultats et une diminution des intrants.

Transferts des «techniques propres»

La libéralisation du commerce peut être synonyme d'un environnement assaini, tel que démontré dans les pays où :

- le charbon local à haute teneur en soufre a été remplacé par du charbon importé à faible teneur en soufre;
- l'adoption de processus thermo-mécaniques de traitement des fibres de bois à la fois moins dispendieux et moins polluants.

Création de la richesse

Les écologistes ont tendance à croire qu'il existe un rapport négatif entre activités économiques et qualité de l'environnement :

- l'utilisation d'engrais chimiques et de pesticides devient dangereuse lorsque les activités agricoles s'intensifient (en raison de l'accroissement des populations et des revenus).
- les pluies acides et l'appauvrissement de la couche d'ozone (à cause des émissions gazeuses non traitées) ont débuté avec la révolution industrielle.

Les écologistes utilisent ces arguments d'apparence concluante pour appuyer leur réquisitoire appuyant une «croissance économique zéro», afin d'assurer la protection de l'environnement.

Cependant, les économistes établissent un lien entre l'accroissement des revenus et les améliorations écologiques — leur argument est le suivant : les populations pauvres se préoccupent davantage de leur propre survie et ne s'inquiètent nullement de la dégradation environnementale. En dépit des niveaux d'émission plus élevés, la qualité de l'eau et de l'air est généralement supérieure dans les pays de l'OCDE que dans les pays moins développés. Le rapport Brundtland et l'Agenda 21 du Sommet Planète Terre de Rio concluent tous deux ce qui suit :

- la protection de l'environnement et la croissance durable à long terme sont complémentaires;
- la prospérité engendrée par le commerce produit des améliorations environnementales.

Le commerce amplifie le bon et le mauvais

Quels que soient les facteurs en cause, la réalité crue est la suivante : les déformations créées par les échecs du marché et des politiques se font ressentir dans l'économie globale. On doit donc se demander, en présence de telles déformations : est-ce que le commerce exacerbe les dommages environnementaux?

Selon le GATT, le commerce agit à la manière d'une loupe. Si les politiques nécessaires au développement durable sont en place, le commerce appuie le développement durable. Par opposition, si de telles politiques ne sont pas présentes, le commerce peut contribuer à un développement inégal qui suit une orientation pouvant entraîner des dommages environnementaux (cela s'applique également à la plupart des autres activités économiques d'un pays). Certaines études de cas démontrent la façon dont la libéralisation du commerce au Ghana et au Nigéria s'est soldée par des abattages fort importants pour implanter des cultures commerciales de coton et de cacao, tout simplement parce les droits de propriété n'étaient pas bien établis.

Est-ce que la libéralisation menace la réglementation environnementale?

Est-ce que la réglementation applicable au libre-échange a priorité sur les règlements légitimes en matière d'environnement, ce qui empêche donc un pays d'adopter des normes environnementales supérieures aux normes ayant cours? Est-ce que les pays intéressés à des réglementations plus strictes peuvent s'exposer à un examen de la part du GATT?

En principe, le GATT permet à un pays d'appliquer tout règlement qui ne discrimine pas indûment à l'encontre des fournisseurs étrangers. Les gouvernements ont le droit d'appliquer des exigences en matière de recyclage, de taxes en matière de pollution, de plafonds en matière d'émissions

industrielles, ainsi que toute autre politique n'ayant pas un caractère indûment discriminatoire. Par la même occasion, ces règles empêchent les pays d'adopter des normes fondées sur l'environnement et applicables aux produits, règles que peuvent facilement respecter les producteurs domestiques, mais non les étrangers.

Même si la réglementation environnementale d'un pays est discriminatoire à l'endroit des fournisseurs étrangers, cette réglementation peut toujours être constante en vertu du GATT. L'article XX est permissif, si le règlement est «nécessaire à la protection de la vie humaine animale ou végétale, ou encore de la santé» (TR), ou «relié à la conservation des ressources naturelles limitées» (TR). Ces règles établissent une distinction entre les règles écologiques légitimes et les obstacles commerciaux illégitimes.

Les règlements du GATT prévoient un large éventail au sein duquel les pays peuvent élaborer leur propre réglementation environnementale. Bien que des centaines de milliers de règlements à caractère environnemental aient été adoptés par l'ensemble des pays, seuls quelques-uns de ces règlements ont été jugés discriminatoires et non permissibles dans le cadre du GATT.

Les normes et la compétition

Plusieurs écologistes craignent que les pays dont les normes environnementales sont peu élevées puissent jouir d'un avantage compétitif au sein des marchés mondiaux. Compte tenu des normes supérieures, les producteurs doivent défrayer le coût additionnel des mesures de contrôle de la pollution. De plus, les pays dont les normes sont peu élevées pourraient attirer des industries dites «sales» qui tentent de quitter les pays ayant adopté des normes plus strictes. De telles inégalités sont perçues par certains comme produisant des mesures non susceptibles d'encourager l'adoption de normes environnementales plus élevées.

Afin de combattre de telles situations, les écologistes suggèrent ce qui suit :

- ❖ des taxes relatives pour compenser les désavantages que pourraient subir les producteurs;
- ❖ des interdictions d'importation en bonne et due forme si les contrevenants n'adoptent pas des normes plus strictes.

Les tenants du libre-échange se disent en désaccord. Leur argument est le suivant : les conditions environnementales et les capacités d'assimilation varient d'un pays à l'autre, selon le climat, la température, les ressources disponibles, les densités démographiques, et, surtout, le niveau de développement économique. Ils maintiennent que les différences internationales en ce qui touche les normes environnementales sont tout-à-fait naturelles, et qu'il y va de la juridiction des pays souverains de concevoir leur propre ensemble de règlements environnementaux.

Des sanctions commerciales adoptées pour forcer une acceptation des normes élevées en vigueur dans les pays étrangers peuvent bien entraîner l'imposition de principes individuels à d'autres personnes. Par exemple, les États-Unis ont unilatéralement restreint l'implantation de thon provenant du Mexique parce que les écologistes américains s'opposent aux pêcheurs qui utilisent des filets du style seine à poche qui tuent les dauphins. Et pourtant, cela remettait en question la légitimité d'accorder la préférence à la vie des dauphins plutôt qu'à celle des pêcheurs mexicains, dont la survie même peut être menacée par de telles activités réglementaires. Dans tels cas, les pays moins développés accusent les pays riches «d'éco-impérialisme».

Des études empiriques ont démontré que les coûts environnementaux ne représentent qu'une très faible portion de la valeur des produits, soit un demi pour cent de toutes les industries américaines en 1988. En ce qui a trait aux industries les plus polluantes, cette proportion n'est que de trois pour cent. Il est douteux que de telles petites différences de coûts marginaux donneraient un avantage concurrentiel ou attireraient des investissements étrangers vers des endroits très pollués. En contrepartie, la Banque mondiale démontre qu'il est moins dispendieux pour les multinationales d'utiliser les mêmes technologies que les pays industrialisés — ce qui constitue un intéressant potentiel en matière d'amélioration de l'environnement.

D'autre part, certaines preuves individuelles démontrent que les industries, qui doivent subir un fardeau supérieur à la moyenne pour les coûts de contrôle de la pollution, déménagent parfois en raison des facteurs environnementaux. Une étude faite par l'OCDE (1991) démontre que la faiblesse des normes environnementales est la raison expliquant le déménagement des industries du textile et du tannage du cuir (des industries dites «sales») dans les pays en développement. Cependant, il est

possible que ce déménagement soit imputable aux faibles salaires versés dans ces pays plutôt que toute autre raison.

Une préoccupation internationale au sujet des problèmes locaux

Les tenants du libre-échange reconnaissent que de véritables conflits opposent commerce et environnement. Pour comprendre et résoudre ces conflits, ils proposent une distinction entre deux types de problèmes environnementaux : ceux dont les répercussions sont purement domestiques, et ceux dont les répercussions sont transnationales. Si le Pérou pollue un lac dans son territoire, par exemple, le problème est de nature domestique. Mais si ce pays pollue l'Amazone, alors le problème peut devenir transnational. Voici d'autres exemples de pollution transnationale : les précipitations acides, les gaz à effet de serre, ainsi que l'appauvrissement de la couche d'ozone, alors que les émissions industrielles d'un pays ont des effets dans d'autres pays.

Alors pourquoi des questions environnementales à caractère domestique créent-elles des préoccupations à l'échelle internationale? Les véritables raisons n'ont rien à voir avec l'environnement, mais plutôt le fait que les entreprises et les syndicats craignent que les pays concurrents n'obtiennent un avantage compétitif si leurs gouvernements maintiennent de faibles normes.

Recours en matière de pollution transnationale

Dans les cas de pollution transnationale, les tenants du libre-échange conviennent que la partie ayant subi des dommages peut avoir droit à des compensations commerciales. Les pays affectés par les précipitations acides peuvent exiger que le pollueur interrompe l'activité en question (p. ex. le fait de brûler trop de charbon), ou encore verse une compensation pour les dommages causés. Si cela n'aboutit pas, la partie offensée peut faire appel à des restrictions commerciales pour inciter le pays pollueur à mettre fin aux activités excessives liées à la consommation de charbon, ou encore qu'il verse une compensation.

Cependant, puisque ces cas ne mettent pas en cause un commerce de produits qui déplace la pollution outre frontières, les règlements actuels du GATT ne prévoient pas de mesures compensatoires pour ce type de dommages environnementaux. Les différends doivent plutôt être réglés par voie d'autres ententes multilatérales.

L'accent mis sur les ententes multilatérales plutôt que sur les actions unilatérales a son importance. Les décisions unilatérales sont biaisées quant à l'identité de la personne qui adopte les normes environnementales. Quant au conflit du thon entre les États-Unis et le Mexique, la source de dommage environnemental d'une partie était le gagne-pain de l'autre. Pis encore, une action unilatérale restreignant le commerce pourrait entraîner des mesures de représailles de la part de l'autre partie, ce qui entraîne des guerres commerciales ne contribuant aucunement à la conservation de l'environnement.

Ententes multilatérales

On estime qu'il y a plus de 150 ententes multilatérales sur l'environnement, dont moins de 20 comportent des clauses relatives au commerce; de celles-ci, seulement deux discriminent à l'encontre des pays non signataires. Des écologistes soupçonnent que les règles du GATT pourraient servir à passer outre aux clauses commerciales contenues dans ces ententes internationales. Cependant, la plupart des experts du GATT soutiennent que le GATT n'aurait pas tendance à se mêler d'ententes internationales sur l'environnement largement appuyées. Mais certains concèdent qu'il existe une ambiguïté quant à la façon dont un membre du GATT — n'ayant pas ratifié une entente sur l'environnement — pourrait se décharger d'obligations conflictuelles au regard des règles commerciales et des accords sur l'environnement.

Lorsqu'une entente environnementale prévoit l'imposition de restrictions commerciales plus restrictives pour les pays non signataires que pour les pays signataires, il existe un doute quant à la compatibilité du GATT relativement à certaines clauses commerciales. Si un membre du GATT n'ayant pas ratifié un protocole subit des dommages en raison de cette clause, il a le droit d'en appeler au GATT (puisque le protocole a violé la clause non discriminatoire du GATT).

Le GATT propose deux solutions pour éviter de tels conflits. Premièrement, plutôt que d'utiliser les restrictions commerciales pour des raisons n'ayant rien à faire avec le commerce, il faut rechercher des solutions coopératives par voie d'ententes. Deuxièmement, il est préférable d'utiliser la carotte plutôt que le bâton. Il est davantage approprié que ces ententes s'appuient sur une compensation financière et sur des transferts de technologie, ce qui rend facile pour ces pays le respect des normes proposées, plutôt que de menacer ceux-ci de sanctions économiques.

L'éco-étiquetage

En cette époque de consommation en respect de l'environnement, l'éco-étiquetage s'est avéré une façon très efficace de résoudre certains problèmes environnementaux sans pour cela passer outre aux règlements du GATT. En vertu de ce stratagème, il est permis d'importer et de vendre des produits dans les marchés domestiques, mais il faut cependant fournir une information aux consommateurs quant aux éventuels dommages environnementaux causés par le produit. La décision finale d'acheter le produit revient donc aux consommateurs.

Des boycotts complets de la part des consommateurs — tels qu'il en a été question pour le bois tropical — peuvent produire des résultats non souhaités. La perte abrupte de marchés d'exportation peut vouloir dire que les forêts seront utilisées à d'autres fins, ou encore la production forestière sera consacrée au marché domestique moins efficace. D'autre part, l'éco-étiquetage permet à la production de s'ajuster à une gestion plus durable des ressources naturelles.

Conclusion

Les écologistes et les tenants du libre-échange sont également préoccupés quant à l'avenir de la planète et à la qualité de la vie, mais sont en désaccord quant aux moyens à utiliser. Les écologistes tendant à favoriser des restrictions commerciales afin de ralentir la croissance économique et la disparition des ressources, de protéger des normes environnementales plus élevées, et d'éliminer les méthodes de production mauvaises pour l'environnement. D'autre part, les tenants du libre-échange soutiennent que les restrictions commerciales sont légitimes si le commerce cause directement le dommage environnemental, ou si la restriction est le dernier recours pour appliquer une entente internationale en matière de pollution transnationale.

Les deux parties conviennent de l'insuffisance de certaines des règles actuelles en matière de commerce pour ce qui touche le traitement de certains problèmes environnementaux à l'échelle mondiale. Les deux parties reconnaissent le besoin urgent d'en arriver à des accords internationaux en matière d'environnement pour régler le problème. Ce consensus constitue une belle occasion d'utiliser la force collective des deux parties pour s'intéresser à l'objectif commun, c'est-à-dire transformer notre planète en un meilleur foyer pour l'humanité.

Pour de plus amples renseignements

Si vous voulez obtenir d'autres renseignements à ce sujet, veuillez communiquer avec le service à la clientèle du CIDI au 953-1035, ou venez nous visiter au 8e étage. Sur demande, l'un de nos représentants se fera un plaisir de réaliser une recherche adaptée de nos systèmes d'information pour satisfaire vos besoins individuels.

L'économiste Shamika Sirimanne a fait la recherche pour le présent numéro de l'EXPRESS.

Le CIDI Express est conçu afin d'appuyer la réalisation des objectifs de l'ACDI en matière d'information et d'éducation permanente. Notre intention est d'appuyer l'apprentissage en facilitant l'accès du public lecteur à l'information contenue dans des ouvrages-clés axés sur des questions et des thèmes importants.

Le contenu de ces bulletins ne doit aucunement être interprété comme modifiant ou révisant les politiques actuelles de l'Agence. Il ne s'agit ni d'une prise de position officielle, ni d'une vision globale du sujet traité.